

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Bundesgeschäftsstelle
Hermann-Blankenstein-Str. 30
10249 Berlin

Bundesvereinigung@Lebenshilfe.de
www.lebenshilfe.de

11.05.2021

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (BFSG)

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. setzt sich seit über 60 Jahren als Selbsthilfevereinigung, Eltern- und Fachverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien ein. In gut 500 Orts- und Kreisvereinigungen, 16 Landesverbänden und rund 4.300 Diensten und Einrichtungen der Lebenshilfe sind mehr als 121.000 Mitglieder aktiv. Die Ziele der Lebenshilfe sind umfassende Teilhabe und Inklusion sowie die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Deutschland.

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) Stellung zu nehmen.

Dieser sieht vor, dass bestimmte Produkte und Dienstleistungen künftig barrierefrei sein müssen, um damit die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen umzusetzen. Die geplanten Regelungen sind aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sollte das Gesetzgebungsverfahren nicht nur dazu genutzt werden, den europäischen Rechtsakt eins zu eins umzusetzen, sondern es sollten die von der Richtlinie zur Verfügung gestellten Spielräume genutzt werden. So sollten bspw. Vorgaben für die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt, in der die jeweilige Leistung bzw. das Produkt angeboten wird, vorgesehen werden. Sonst kann es passieren, dass zwar der Geldautomat künftig barrierefrei sein muss, aber nicht das Gebäude, in dem er steht.

Außerdem könnte die Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass nehmen, Barrierefreiheit nicht nur für die im Entwurf genannten, sondern für alle Waren und Dienstleistungen vorzugeben. Auch sollte eine Pflicht der privaten Anbieter zur Gewährung von sogenannten angemessenen Vorkehrungen etabliert werden. Bei einer angemessenen Vorkehrung handelt es sich um eine im Einzelfall erforderliche Hilfestellung zur Überwindung von Barrieren. Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass die Vorenthaltung dieser Hilfestellung eine Diskriminierung darstellt und Schadensersatzansprüche aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz begründet.

Weiterer Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf wird im Folgenden bei den Änderungen im Einzelnen dargestellt.

II. Zu den Änderungen im Einzelnen

Anwendungsbereich erweitern

§ 1 BFSG-E beschreibt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die in den Absätzen 2 und 3 genannten Produkte und Dienstleistungen sollen nach Ablauf der Umsetzungsfrist barrierefrei zur Verfügung stehen. Es handelt sich um einen sehr eng umgrenzten, überschaubaren Bereich. Genannt sind bspw. Zahlungs- und Selbstbedienungsterminals, Handys, Tablets und E-Book-Lesegeräte, Bankdienstleistungen für Verbraucher oder Telekommunikationsdienste. Wie bereits in der Einleitung angesprochen, wäre es sinnvoll, das Gesetzgebungsvorhaben zu nutzen, um für möglichst alle, zumindest aber weitere Produkte und Dienstleistungen Barrierefreiheit vorzuschreiben. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich im Vergleich zum Referentenentwurf sogar noch verengt. Während nach dem Referentenentwurf alle

„Ticketautomaten, die physische Tickets für den Zugang zu Dienstleistungen ausgeben, wie insbesondere Fahrausweisautomaten und Wartenummern-Automaten“ barrierefrei sein sollten, gilt diese Vorgabe im Gesetzentwurf nur noch für Fahrausweisautomaten.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass der Anwendungsbereich des BFSG im Vergleich zum Referentenentwurf nicht verengt und ggf. auch auf weitere Produkte und Dienstleistungen erstreckt wird.

Bauliche Umwelt einbeziehen

Neben den erfassten Produkten und Dienstleistungen muss das BFSG auch für die bauliche Umgebung, in der die jeweilige Leistung bzw. das Produkt angeboten wird, Barrierefreiheit vorschreiben. Wenn zwar der Geldautomat barrierefrei genutzt werden kann, aber aufgrund von baulichen Barrieren für Menschen mit Behinderung gar nicht erst erreichbar ist, laufen die im BFSG-E vorgesehenen Verbesserungen ins Leere.

Diesem Gedanken trägt auch die Richtlinie (EU) 2019/882, die mit dem Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt werden soll, Rechnung. Nach Artikel 4 Abs. 4 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass die bauliche Umwelt, in der die jeweilige Dienstleistung angeboten wird, die Barrierefreiheitsanforderungen des Anhangs III der Richtlinie erfüllen muss.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass der nationale Gesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und im BFSG eine Regelung aufnimmt, nach der die bauliche Umwelt, in der die Dienstleistungen erbracht werden, die Barrierefreiheitsanforderungen des Anhangs III der Richtlinie (EU) 2019/882 erfüllen muss.

Darüber hinaus sollte auch die bauliche Umwelt, in der die Produkte angeboten werden, die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG erfüllen müssen. Zwar sieht die Richtlinie diese Möglichkeit ausdrücklich nur für die bauliche Umwelt von Dienstleistungen vor, eine weitergehende Regelung auch für die bauliche Umwelt von Produkten ist jedoch möglich und sinnvoll.

Unterstützung für Kleinunternehmer / Präventiver Verbraucherschutz

Gemäß § 3 Abs. 3 S. 1 BFSG-E sind Kleinunternehmer, die Dienstleistungen anbieten, von den Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommen. Mit dieser Ausnahme wird § 4 Abs. 5 der Richtlinie (EU) 2019/882 nachvollzogen. Zwar würden Menschen mit Behinderung mehr von einer ausnahmslosen Pflicht zur Barrierefreiheit profitieren, allerdings ist nachvollziehbar, dass die Erfüllung der Kriterien für Kleinunternehmer häufig schwerer umsetzbar ist. Umso wichtiger ist es, dass diese Unternehmen Unterstützung erhalten, um den Kriterien dennoch gerecht werden zu können.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. begrüßt daher, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit weiteren Ministerien Leitlinien erstellt, um Kleinstunternehmen die Anwendung des BFGS zu erleichtern (vgl. § 3 Abs. 3 S. 2 BFGS-E).

Auch das in § 15 BFGS-E vorgesehene Beratungsangebot der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit für Kleinstunternehmer, die barrierefreie Produkte und Dienstleistungen anbieten möchten, ist positiv zu bewerten. Allerdings sehen wir hier eine Verschlechterung gegenüber dem Referentenentwurf. Dieser sah noch vor, dass die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit bei der Beratung unterstützt. Diese zusätzliche Unterstützung ist nun weggefallen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit auch weiterhin die Unterstützung durch die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik erhält. Nur wenn ausreichend Kapazitäten vorhanden sind, kann eine gute Beratung gelingen.

Berufungen auf Ausnahmeregelung kontrollieren

Gemäß § 17 BFGS-E können Unternehmen sich darauf berufen, dass die Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen des BFGS-E für sie eine unverhältnismäßige Belastung darstellt. In der Folge sind sie von den Anforderungen befreit. Die Bewertung, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, nehmen sie selbst anhand des Kriterienkataloges der Anlage 4 des BFGS-E (vgl. § 17 Abs. 1 BFGS-E) vor. Dieser ist derzeit sehr allgemein gehalten. Allerdings hat das BMAS gemäß § 17 Abs. 6 BFGS-E die Möglichkeit, diese Anforderungen im Einvernehmen mit weiteren Ministerien zu präzisieren und zu ergänzen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass das BMAS von der Möglichkeit der Präzisierung und Ergänzung umfassend Gebrauch macht, um die Nutzung der Ausnahmeregelung durch Unternehmen im Interesse von Menschen mit Behinderung nicht ausufern zu lassen. Im besten Fall sollte eine Konkretisierung bereits im BFGS-E direkt erfolgen.

Daneben ist es wichtig, dass die Eigenbeurteilung der Wirtschaftsakteure auch kontrolliert wird, um fehlerhaften Selbsteinschätzungen aufgrund von gegenläufigen Interessen vorzubeugen. Um dies zu ermöglichen, sollten Wirtschaftsakteure, die sich auf eine unverhältnismäßige Belastung berufen, ihre Beurteilung in jedem Fall unverzüglich an die Marktüberwachungsbehörden schicken müssen. Zwar ist in § 17 Abs. 5 BFGS-E eine solche Pflicht vorgesehen, wenn sich Unternehmen in Bezug auf *ein bestimmtes Produkt* oder *eine bestimmte Dienstleistung* auf die Ausnahmeregelung berufen. Unklar ist aber, ob die gleiche Verpflichtung auch gilt, wenn sie sich nicht nur in Bezug auf *ein bestimmtes Produkt* oder *eine bestimmte Dienstleistung*, sondern in Bezug auf *alle ihre Produkte und Dienstleistungen*

auf die Ausnahmeregelung berufen. Im Übrigen ist ein Verstoß gegen diese Pflicht derzeit nicht gemäß § 37 BFSG-E bußgeldbewährt.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Unternehmen, die sich auf eine unverhältnismäßige Belastung berufen, unaufgefordert und unverzüglich ihre Selbsteinschätzung an die Marktüberwachungsbehörde übermitteln müssen, unabhängig davon, ob dies *ein bestimmtes Produkt* bzw. *eine bestimmte Dienstleistung* oder *alle ihre Produkte und Dienstleistungen*, die dem BFSG unterfallen, betrifft. Ein Verstoß gegen diese Pflicht sollte bußgeldbewährt sein. Der Bußgeldkatalog in § 37 BFSG-E ist insoweit zu ergänzen.

Mehr Transparenz durch Datenbank

Für Menschen mit Behinderung ist es wichtig, dass sie auch Kenntnis von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen haben, um sie nutzen zu können. Zwar sind barrierefreie Produkte gemäß § 19 BFSG-E durch eine CE-Kennzeichnung kenntlich zu machen und auf barrierefreie Dienstleistungen ist in den AGBs hinzuweisen bzw. auf andere deutlich wahrnehmbare Weise zu informieren (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 3 BFSG-E). Allerdings bekommt man diese Information nur, wenn man das Produkt gezielt sucht bzw. erwerben möchte.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Produkte und Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG erfüllen, in einer öffentlich und barrierefrei zugänglichen Datenbank gelistet werden. So erhalten Menschen mit Behinderung einfach einen Überblick über die auf dem Markt erhältlichen und für sie nutzbaren Produkte und Dienstleistungen. Dies böte auch für Unternehmen den Vorteil, dass Kauf- bzw. Nutzungsinteressenten auf sie aufmerksam werden.

Marktüberwachung durch Bundesbehörden

Gemäß § 20 BFSG-E obliegt die Organisation der Marktüberwachung grundsätzlich den Ländern. Dies kann dazu führen, dass die Kontrollen der Wirtschaftsakteure in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich effektiv erfolgen und führt außerdem zu mehr Intransparenz. Im Hinblick auf eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinie ist es jedoch von größter Bedeutung, dass die vorgesehenen Pflichten der Unternehmen im Rahmen einer zentralen Organisation einheitlich überprüft und überwacht werden. Insbesondere muss auch der Verbraucher, der gemäß § 32 Abs. 1 BFSG-E die Durchführung von Maßnahmen nach Abschnitt 6 und 7 des BFSG-E bei den Marktüberwachungsbehörden beantragen kann, schnell erkennen können, wer der richtige Ansprechpartner ist. Dies ist einfacher, wenn es eine bzw. einige wenige bundeseinheitliche zentrale Stelle/n gibt und die Aufgabe nicht in jedem Bundesland von einer anderen Behörde wahrgenommen wird.

Zwar ist nun im Vergleich zum Referentenentwurf vorgesehen, dass die Länder ihre Marktüberwachungsstrategie an eine zentrale Verbindungsstelle auf Bundesebene melden. Hierdurch kann aber kaum mehr Einheitlichkeit des Prüfgeschehens herbeigeführt werden, denn es handelt sich um eine bloße Berichtspflicht. Es ist nicht vorgesehen, dass die zentrale Verbindungsstelle die Effektivität der übermittelten Marktüberwachungsstrategie kontrolliert und ggf. Änderungen verlangen kann.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass nicht die Landesbehörden, sondern die Bundesbehörden mit der Marktüberwachung beauftragt werden.

In Betracht käme bspw. die Beauftragung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für die Marktüberwachung von Bankdienstleistungen. Die Bundesanstalt übernimmt nach § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) ohnehin bereits Überwachungstätigkeiten im Bereich des Verbraucherschutzes.

Das Eisenbahnbundesamt könnte die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen bei den Personenbeförderungsdiensten im Bereich der Eisenbahn kontrollieren. Da das Amt ohnehin im Rahmen der Durchsetzung der Fahrgastrechte-Verordnung dafür zuständig sein wird, zu überprüfen, ob die Eisenbahnunternehmen Fahrgastinformationen vor und während der Fahrt entsprechend den Anforderungen des BFSG zur Verfügung stellen, könnten hier Synergieeffekte genutzt werden.

Schließlich könnte auch die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen kontrollieren. Für den Bereich der Produktsicherheit überprüft sie im Rahmen ihrer Tätigkeit bereits jetzt elektrische / elektronische Produkte, zu denen auch die vom BFSG-E erfassten Produkte zählen. Für den Bereich der Dienstleistungen bietet sich eine Überwachung durch die Bundesnetzagentur an, weil es sich fast ausschließlich um digitale Dienstleistungen handelt und die Bundesnetzagentur bereits mit der Prüfung von Netzstrukturen vertraut ist. Zudem übernimmt sie insbesondere in den Bereichen der Telekommunikation und Energie bereits vielfältige Aufgaben des Verbraucherschutzes.

Kein Ermessen der Marktüberwachungsbehörden

Stellt die Marktüberwachungsbehörde fest, dass Dienstleistungen nicht die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen bzw. dass eine formale Nichtkonformität vorliegt, fordert sie den anbietenden Wirtschaftsakteur unverzüglich auf, innerhalb einer von ihr festgesetzten Frist geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Kommt der Dienstleistungserbringer der Aufforderung nicht nach, **kann** die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen treffen, um diesen Verstoß gegen das BFSG abzustellen (vgl. § 29 Abs. 3 S. 1 bzw. § 30 Abs. 4 S. 1 BFSG-E).

Das in der Vorschrift verwendete Wort „**kann**“ impliziert, dass es im Ermessen der Marktüberwachungsbehörde liegt, ob und welche Maßnahmen sie trifft. Im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes muss es aber außer Frage stehen, dass Maßnahmen ergriffen werden, um Verstöße gegen das BFSG abzustellen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass dieser Ermessensspielraum, der auch im Referentenentwurf noch nicht vorgesehen war, beseitigt wird.

§ 29 Abs. 3 S. 1 bzw. § 30 Abs. 4 S. 1 BFGG-E sollte wie folgt lauten:

„Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Abs. 2 bzw. 3 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung abzustellen.“

Klage gegen Unternehmen ermöglichen

Um einen guten Verbraucherschutz zu gewährleisten, ist es wichtig, Verbrauchern umfassende und auch niedrigschwellige Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf – anders als der Referentenentwurf – nun die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vorsieht.

Allerdings sollte der vorgesehene Rechtsschutz noch um einen Punkt erweitert werden: Bislang können sich Verbraucher bei festgestellten Verstößen gegen die Vorgaben des BFGG an die Marktüberwachungsbehörden wenden, nicht aber gegen die Wirtschaftsakteure selbst vor Gericht ziehen. Zwar stehen ihnen die allgemeinen zivilrechtlichen Ansprüche zu. So können sie etwa nach dem Kauf eines Computers, der trotz der Vorgaben des BFGG nicht barrierefrei ist, den Verkäufer wegen dieses Mangels bspw. auf Schadensersatz verklagen. Sie können aber nicht präventiv die Einhaltung der Vorgaben des BFGG erstreiten.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert im Sinne einer möglichst effektiven Umsetzung der Barrierefreiheitsvorgaben, dass Betroffene sich nicht nur an Marktüberwachungsbehörden wenden bzw. gegen deren Entscheidungen klagen können, sondern auch präventiv direkt gegen Unternehmen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht einhalten, vorgehen können. Die gleiche Möglichkeit sollten Verbände bekommen, die gemäß § 15 Abs. 3 BGG anerkannt sind.

Kommunikation mit Marktüberwachungsbehörde für Menschen mit geistiger Behinderung vereinfachen

Für die Kommunikation mit der Marktüberwachungsbehörde haben Menschen mit Hör- bzw. Sprachbehinderungen das Recht, einen Gebärdensprachdolmetscher oder andere geeignete Kommunikationshilfen, deren Kosten von der Behörde zu tragen sind, zu nutzen. Für Menschen mit geistiger Behinderung ist ein entsprechendes Recht auf die Einschaltung eines Dolmetschers für Leichte Sprache nicht vorgesehen. Für diesen Personenkreis wird nur auf § 11 BGG verwiesen. Danach *sollen* die Behörden in einfacher oder Leichter Sprache kommunizieren. Eine entsprechende

Pflicht der Behörden, die von Betroffenen auch durchsetzbar wäre, ist nicht vorgesehen. Dies erschwert für diesen Personenkreis die Kommunikation und damit die Rechtsdurchsetzung.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Menschen mit geistiger Behinderung für die Kommunikation mit der Marktüberwachungsbehörde einen Dolmetscher für Leichte Sprache oder andere Kommunikationsassistenten einschalten können, dessen/deren Kosten die Behörde finanziert.

Übergangsfristen verkürzen

Gemäß § 38 Abs. 1 BFSG-E ist geregelt, dass Dienstleistungserbringer ihre Leistung noch bis zum 27.07.2030 unter Nutzung von nicht barrierefreien Produkten erbringen können. Hiermit wird eine Vorgabe umgesetzt, die bereits in § 32 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/882 vorgesehen ist. Dienstleistungserbringern soll mit der Regelung die Möglichkeit gegeben werden, sich auf die rechtlichen Änderungen einzustellen. Allerdings wurden die Richtlinie und die neuen Vorgaben für Dienstleistungserbringer bereits seit Ende 2015 diskutiert, insofern haben diese streng genommen bereits seit diesem Zeitraum die Möglichkeit, sich auf bevorstehende Änderungen einzustellen. Vor dem Hintergrund, dass im Interesse von Menschen mit Behinderung barrierefreie Dienstleistungen möglichst schnell zur Verfügung gestellt werden sollten, scheint die Übergangsfrist zu lang.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass geprüft wird, ob es sich bei § 32 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/882 um eine zwingend umzusetzende Vorgabe handelt. Soweit dies nicht der Fall ist, sollte die Regelung des § 38 Abs. 1 BFSG-E, der diese Vorgabe umsetzt, gestrichen werden, so dass Dienstleistungen bereits ab dem 28.06.2025 nur unter Nutzung von barrierefreien Produkten erbracht werden dürfen.

Auch die in § 38 Abs. 2 BFSG-E genannte Übergangsfrist, die für Selbstbedienungsterminals vorsieht, dass diese Geräte bis zum Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, längstens bis zu 15 Jahren, weiter genutzt werden dürfen, ist angesichts des langen Vorlaufs der rechtlichen Änderungen zu lang und sollte gestrichen werden.

Zumindest aber sollte sie, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen, auf 10 Jahre verkürzt werden. Die Streichung bzw. die Verkürzung dürfte den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/882 in keinem Fall widersprechen. Zwar ist in § 32 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/882 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten längere Übergangsfristen für Selbstbedienungsterminals vorsehen *können*. Durch die Verwendung des Wortes „*können*“ wird aber ausdrücklich klar, dass es sich hierbei nicht um eine zwingend umzusetzende Vorgabe der Richtlinie handelt.

Beteiligung von Menschen mit Behinderung

An verschiedenen Stellen ist eine Konkretisierung des BFG durch Rechtsverordnungen vorgesehen. So wird das BMAS z. B. in § 3 Abs. 2 BFSG-E beauftragt, im Einvernehmen mit anderen Ministerien die Barrierefreiheitsanforderungen an Produkte und Dienstleistungen in einer Rechtsverordnung näher zu bestimmen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass Menschen mit Behinderung und ihre Interessenverbände bei der Erarbeitung dieser Rechtsverordnungen eingebunden werden, um sicherzustellen, dass die Kriterien die Bedarfe von Menschen mit Behinderung berücksichtigen.